Deutscher Bundestag **Drucksache 18/8202**

18. Wahlperiode 20.04.2016

Antwort
der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Andrej Hunko, Ulla Jelpke, Thomas Nord, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 18/8026 –

Möglicher Missbrauch der französischen Befugnisse im Ausnahmezustand im Lichte der Europäischen Menschenrechtskonvention

Vorbemerkung der Fragesteller

Als Reaktion auf die Terroranschläge vom 13. November 2015 in Paris mit über hundert Toten und 350 Verletzten hat der französische Präsident, François Hollande, zunächst für zwölf Tage den Ausnahmezustand (état d'urgence) nach dem Gesetz 55-385 von 1955 über ganz Frankreich ausgerufen. Die Maßnahme wurde vom Parlament bis zum 26. Februar 2016 verlängert. Im Februar 2016 wurde eine weitere Verlängerung des Ausnahmezustandes bis Ende Mai 2016 beschlossen, während in der Zivilgesellschaft, aber auch im Parlament Kritik am willkürlichen Einsatz und Missbrauch der durch den Ausnahmezustand erweiterten exekutiven Kompetenzen formuliert wird (www.nytimes.com/2016/02/04/world/europe/france-state-of-emergency-paris-attacks.html?_r=1).

Die vorgesehenen Maßnahmen umfassen unter anderem Ausgangssperren, Wohnungsdurchsuchungen ohne richterlichen Beschluss, die Aussetzung des Rechtschutzes durch normale Gerichte, Hausarrest und Versammlungsverbote.

Beispiele für die kritisierte Anwendung sind neben zahlreichen Hausdurchsuchungen, die vor allem Muslime betrafen, die in vielen Fällen keine Verbindungen zu terroristischen Strukturen hatten, das Verbot von Demonstrationen und die Verhängung von Hausarrest für Klimaaktivisten bis zum Ende des Klimagipfels COP 21, das Verbot des Betretens der Straße zum „Dschungel von Calais", wo zahlreiche Migrantinnen und Migranten ein irreguläres Lager errichtet hatten, sowie willkürliche Kontrollen von Personen.

Die französische Menschenrechtsliga hat vor dem Conseil d'État, dem obersten Verwaltungsgericht, geklagt, um den Ausnahmezustand oder zumindest Teile der Maßnahmen aufzuheben. Das Gericht urteilte aber, dass die immanente Gefahr, die den Ausnahmezustand rechtfertige, in Anbetracht der fortgesetzten terroristischen Bedrohung und dem Risiko von weiteren Angriffen nicht verschwunden sei (www.thelocal.fr/20160128/france-state-of-emergency-top-court-rejects).

Neben der Kritik aus Frankreich sind auch international kritische Stimmen zu hören: Der Generalsekretär der Internationalen Föderation der Ligen für Menschenrechte (FIDH) warnte bereits im November 2015, die eingesetzten Mittel

---

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Auswärtigen Amts vom 18. April 2016 übermittelt.
Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

würden „zu anderen Zwecken als dem Kampf gegen den Terrorismus eingesetzt und könnten letztendlich zur Unterdrückung sämtlicher Protestbewegungen ausgenutzt werden“ (http://archiv.eurotopics.net/de/home/presseschau/archiv/results/archiv_article/ARTICLE173871-Frankreich-wird-Anti-Terror-Kampf-missbrauchen). Der Menschenrechtskommissar des Europarates kam im Februar 2016 angesichts der angekündigten Verlängerung des Ausnahmezustandes zu dem Schluss, dass dieser relativ beschränkte, konkrete Effekte im Kampf gegen den Terrorismus gebracht hat, aber im Gegenzug die Ausübung von Grundfreiheiten stark beschränkt und rechtsstaatliche Garantien geschwächt wurden (www.lemonde.fr/idees/article/2016/02/03/luttons-contre-le-terrorisme-dans-le-respect-du-droit_4858281_3232.html). Darüber hinaus beklagt er den Missbrauch durch Polizeikräfte und fordert, eine „Verewigung“ des Ausnahmezustandes zu verhindern. Die Parlamentarische Versammlung des Europarates hat in ihrer Resolution vom Januar 2016 ihre Sorgen gegenüber dem Ausnahmezustand in Frankreich ausgedrückt, eine möglichst eingeschränkte zeitliche und räumliche Anwendung von Ausnahmezuständen gefordert und sich gegen jedes „racial profiling“ bei Maßnahmen ausgesprochen (http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=22481&lang=en).

Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) legt den Mitgliedstaaten bei der Einschränkung von Menschenrechten der Bürgerinnen und Bürger verschiedene Schranken auf, die nicht durch den Ausnahmezustand aufgehoben werden können. Für alle Maßnahmen im Rahmen des Ausnahmezustandes kann vielmehr vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte überprüft werden, ob die Voraussetzungen erfüllt sind, damit von der Konvention abgewichen werden darf.

Artikel 15 EMRK verpflichtet die Vertragsstaaten, die von ihren Verpflichtungen aus der Konvention abweichen wollen, den Generalsekretär des Europarates über die getroffenen Maßnahmen, deren Gründe und deren Zwecksetzung umfassend zu unterrichten. In der entsprechenden Erklärung Frankreichs vom 24. November 2015 werden die Maßnahmen aufgeführt und damit begründet, sie seien notwendig um das Begehen weiterer terroristischer Angriffe zu verhindern (http://tinyurl.com/fra-Ausnahmezustand). Daneben wird unbestimmt festgestellt, dass manche dieser Maßnahmen eine Ausnahme zur Menschenrechtskonvention beinhalten könnten.

Diese Unterrichtungspflicht dient dazu, eine Prüfung auf eventuelle Konventionsverletzungen zu ermöglichen. Die Mitgliedstaaten haben sich mit der EMRK verpflichtet, die Einhaltung der Menschenrechte im Verhältnis der Mitgliedstaaten zueinander zu prüfen. Im Hinblick darauf leitet der Generalsekretär des Europarates die Unterrichtungserklärung an die übrigen Vertragsstaaten, also auch an Deutschland, weiter. Es stellt sich daher die Frage, wie die Bundesregierung die kritisierten ergriffenen Maßnahmen beurteilt, und inwieweit sie etwaige Widersprüche zu den Schranken der EMRK innerhalb der vertraglichen Regelungen sieht und entsprechend reagiert.

In der Präambel der EMRK erklären die Regierungen ihre Entschlossenheit, erste Schritte auf dem Weg zu einer kollektiven Garantie bestimmter in der Allgemeinen Erklärung aufgeführter Rechte zu unternehmen. Dementsprechend kann jeder Vertragsstaat nach Artikel 33 EMRK den Gerichtshof wegen jeder behaupteten Verletzung dieser Konvention und der Protokolle dazu durch eine andere Hohe Vertragspartei anrufen.

Artikel 15 EMRK bestimmt weiterhin entsprechend dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, dass Maßnahmen, die in Ausübung des Derogationsrechts ergriffen werden, nur soweit zulässig sind, wie es die Lage unbedingt erfordert. Die oben ergriffenen Maßnahmen verfolgten aber zum Teil offensichtlich andere Zwecke, als die angeführte Verhinderung weiterer terroristischer Angriffe.

Angesichts des Einsatzes der französischen Notstandsmaßnahmen für andere Zwecke als die Terrorbekämpfung stellt sich die Frage, inwiefern die Bundesregierung eine eigene Einschätzung zur unbedingten Erforderlichkeit der Maßnahmen hat und inwiefern sie sich gegenüber der französischen Regierung für den Schutz von Menschenrechten bei den Maßnahmen zur angeblichen Bekämpfung des Terrors einsetzt. Zweifel an der Vereinbarkeit der französischen Maßnahmen mit den Verpflichtungen aus der EMRK sind offensichtlich berechtigt und sollten von der Bundesregierung geprüft werden, damit sie gegebenenfalls als Vertragsstaat ihrer Verantwortung zum kollektiven Schutz der Rechte der EMRK gerecht werden kann.

1. Wann hat die Bundesregierung die französische Unterrichtungserklärung über die Abweichung von der EMRK nach Artikel 15 EMRK, die Maßnahmen und deren Gründe erhalten, und wie wurde in der Bundesregierung damit weiter verfahren?

Die französische Unterrichtungserklärung wurde am 25. November 2015 gemäß üblichem Verfahren vom Sekretariat des Europarats in Straßburg an alle Mitgliedstaaten des Europarats verteilt und wurde von der Bundesregierung zur Kenntnis genommen.

2. Welche der in der französischen Erklärung vom 24. November 2015 aufgeführten Maßnahmen machen nach Einschätzung der Bundesregierung eine Derogation von der Europäischen Menschenrechtskonvention nötig?

Es ist nicht Aufgabe der Bundesregierung, dazu eine Bewertung abzugeben.

3. Inwiefern hat sich die Bundesregierung an die französische Regierung gewandt, um ihrerseits offene Fragen zur Vereinbarkeit der unter dem Ausnahmezustand ergriffenen Maßnahmen mit der EMRK zu klären, und wie hat sich die französische Seite gegebenenfalls dazu geäußert?

Die Bundesregierung arbeitet mit der französischen Regierung eng und vertrauensvoll zusammen. Sie sieht keinen Anlass, die Maßnahmen der französischen Regierung zu bewerten.

4. Welche kritischen Einschätzungen von französischen Parteien, Menschenrechtsorganisationen, Medien und zivilgesellschaftlichen Gruppen an den unter dem Notstand ergriffenen Maßnahmen sind der Bundesregierung bekannt?

Die zweimalige Verlängerung des Ausnahmezustands wurde in der Nationalversammlung mit breiter Mehrheit bei nur wenigen Gegenstimmen beschlossen.

Wenige Abgeordnete und Politiker haben ihre Sorge vor Überreaktionen der Sicherheitsbehörden geäußert. Organisationen wie z. B. die „Ligue des Droits de l'Homme" und die „Commission nationale consultative des droits de l'homme" (CNCDH) haben eine unverhältnismäßige Einschränkung der Bürgerrechte sowie eine unzureichende richterliche Kontrolle der polizeilichen Sonderbefugnisse während des Ausnahmezustandes geltend gemacht.

In den Medien finden sich gelegentlich Stellungnahmen, die vor einer Verstetigung des Ausnahmezustands oder vor von der gesetzlichen Erweiterung von Eingriffsbefugnissen ausgehenden Gefahren für die Freiheitsrechte warnen.

Staatspräsident François Hollande hatte bei einer gemeinsamen Sitzung von Nationalversammlung und Senat angekündigt, das Gesetz über den Ausnahmezustand in der Verfassung zu verankern. Auch solle eine verfassungsrechtliche Grundlage für einen Entzug der französischen Staatsangehörigkeit bei verurteilten Terroristen geschaffen werden. Die Regierung brachte ein entsprechendes Gesetz im Parlament ein. Während über die Verankerung des Ausnahmezustands in der Verfassung weitgehende Einigung herrschte, führte der Vorschlag des Entzugs der Staatsangehörigkeit zu einer kontroversen Auseinandersetzung. Es zeichnete sich ab, dass zwischen Nationalversammlung und Senat keine Einigung zustande kommen würde. Staatspräsident Hollande zog daraufhin das Gesetz zurück.

5. Welche kritischen Einschätzungen von internationalen Menschenrechtsorganisationen, Medien und zivilgesellschaftlichen Gruppen der im Ausnahmezustand ergriffenen Maßnahmen sind der Bundesregierung bekannt?

Der Bundesregierung liegen keine Erkenntnisse vor, die über die Medienberichterstattung hinausgehen.

6. Inwiefern ist die Bundesregierung der Meinung, dass die Verhinderung weiterer terroristischer Anschläge es unbedingt erforderte, dass auf der Straße zum „Dschungel von Calais“ der Personenverkehr verboten wird, was praktisch vor allem Migrantinnen und Migranten betrifft?

7. Inwiefern ist die Bundesregierung der Meinung, dass die Verhinderung weiterer terroristischer Anschläge es unbedingt erforderte, Klimademonstrationen anlässlich des COP 21-Gipfels in ganz Frankreich zu verbieten?

8. Inwiefern ist die Bundesregierung der Meinung, dass die Verhinderung weiterer terroristischer Anschläge es unbedingt erforderte, 24 Klimaaktivisten bis zum Ende von COP 21 unter Hausarrest zu stellen?

9. Inwiefern ist die Bundesregierung der Meinung, dass die Verhinderung weiterer terroristischer Anschläge es unbedingt erforderte, besetzte Häuser auf Grundlage der Notstandsgesetze zu durchsuchen?

10. Inwiefern hat die Bundesregierung Kenntnis von „racial profiling“ bei der Durchsuchung von Personen und Hausdurchsuchungen in Frankreich?

11. Hat die Bundesregierung Kenntnis über Berichte von willkürlichen Polizeimaßnahmen, bei denen sich die Amtspersonen darauf berufen, im Notstand zu allem berechtigt zu sein?

Die Fragen 6 bis 11 werden zusammengefasst beantwortet.

Es ist nicht Aufgabe der Bundesregierung, die von der französischen Regierung im Zuge der Terrorismusbekämpfung in bzw. für Frankeich getroffenen Maßnahmen zu kommentieren oder zu bewerten.

12. Was hat sie bilateral im Rahmen der Europäischen Union oder des Europarates unternommen, um Frankreich auf seine Verpflichtungen aus der EMRK auch im Ausnahmezustand hinzuweisen?

Die Bundesregierung und die französische Regierung stehen generell in einem ständigen engen und vertrauensvollen Dialog. Für Hinweise im Sinne der Frage wird keine Veranlassung gesehen.

13. Sieht sich die Bundesregierung als Vertragsstaat der EMRK in einer Rolle, die zum kollektiven Schutz der Rechte der EMRK beitragen sollte, und was hat sie unternommen, um sich über mögliche Verletzungen der Schranken des Derogationsrechts aus Artikel 15 EMRK durch Frankreich zu informieren?

Die Bundesregierung setzt sich nachdrücklich für die Stärkung des Systems der Europäischen Menschenrechtskonvention und die Einhaltung der sich daraus ergebenden Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten des Europarates ein. Dazu gehört auch die Beachtung der Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

14. Inwiefern sieht sich die Bundesregierung durch die EMRK verpflichtet, die Einhaltung der Menschenrechte im Verhältnis der Mitgliedstaaten zueinander zu prüfen?

Auf die Antwort zu Frage 13 wird verwiesen.

15. Inwiefern beurteilt die Bundesregierung die von Frankreich im Zuge des Ausnahmezustands ergriffenen Maßnahmen als über alle Zweifel erhaben und offensichtlich vereinbar mit der EMRK und insbesondere Artikel 15 EMRK?

16. Inwiefern hat die Bundesregierung geprüft, ob Frankreich durch die beschriebenen Maßnahmen die Grenzen der Derogation nach Artikel 15 EMRK verletzt hat?

    Wenn nein, warum nicht?

17. Inwiefern hat die Bundesregierung geprüft, ob sie ein Staatenbeschwerdeverfahren nach Artikel 33 EMRK einleitet und den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte anruft?

    Wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 15 bis 17 werden wie folgt zusammengefasst beantwortet:

Die Bundesregierung stellt fest, dass die französische Regierung den Generalsekretär des Europarats in dem nach Artikel 15 EMRK vorgesehenen Verfahren über die ergriffenen Maßnahmen informiert und davon unterrichtet hat, dass diese Maßnahmen Abweichungen von den in der Konvention enthaltenen Rechten beinhalten können.

Grundsätzlich eröffnet Artikel 52 EMRK dem Generalsekretär des Europarates die Möglichkeit, weitere Erklärungen von dem betreffenden Vertragsstaat zu erbitten.

Den von diesen Maßnahmen betroffenen Personen steht es ebenso frei, Beschwerde vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte mit der Behauptung zu erheben, die getroffenen Maßnahmen stellten trotz der Erklärung Frankreichs nach Artikel 15 EMRK Konventionsverletzungen dar.

Eine Überprüfung der von der französischen Regierung ergriffenen Maßnahmen und der Reichweite der Derogation ist somit durch in der Konvention vorgesehene Mechanismen möglich. Die Bundesregierung sieht keinen Anlass, ihrerseits die Maßnahmen der französischen Regierung zu bewerten.

18. Inwiefern setzt sich die Bundesregierung gegen eine Verewigung des Ausnahmezustandes in Frankreich ein, und inwiefern hält sie eine ständige Verlängerung des Ausnahmezustandes aufgrund einer behaupteten ständigen Terror-Bedrohung für verhältnismäßig, mit der EMRK vereinbar und für die politisch richtige Antwort auf Terroranschläge?

Auf die Antworten zu den Fragen 1, 12, 13, 15, 16 und 17 wird verwiesen.

19. Inwiefern und unter welchen Umständen hält die Bundesregierung im Falle eines Terroranschlags in Deutschland die Ausrufung des Notstandes im Rahmen der 1968 eingeführten Notstandsgesetze für gerechtfertigt und geeignet, um auf einen Terroranschlag zu reagieren?

    a) Inwiefern kann ein Terrorangriff eine Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes darstellen?

    b) Inwiefern müsste für im Rahmen des Notstandes ermöglichte Maßnahmen Abweichungen von den Verpflichtungen aus der EMRK angezeigt werden?

    c) Inwiefern können im Fall des Notstandes in Deutschland Grundrechte eingeschränkt werden, ohne dass der Rechtsweg offensteht, und inwiefern macht dies eine Derogation von Artikel 6 EMRK notwendig?

    d) Wäre ein von einer solchen Grundrechtseinschränkung ohne Schutz über den deutschen Rechtsweg Betroffener nach Erkenntnis der Bundesregierung vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte klageberechtigt, da der nationale Rechtsweg ausgeschöpft wäre?

    e) Welche Grenzen für eine ständige Verlängerung des Notstandes gibt es nach Auffassung der Bundesregierung im deutschen und europäischen Recht, und inwiefern reicht eine abstrakte terroristische Bedrohung oder Gefahr dafür aus?

Die Fragen 19 bis 19 e werden zusammengefasst beantwortet.

Die Bundesregierung nimmt zu hypothetischen Fragen keine Stellung.



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333